

Награды муниципального образования

Возможность установления наград муниципального образования предусмотрена Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ №131). Данные полномочия должны быть закреплены в уставах муниципальных образований.

Обоснование:

В соответствии со ст. 2 ФЗ №131 муниципальный правовой акт - это

1) решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения,

2) решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления

-по вопросам местного значения,

-по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации,

-по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления,

Согласно **ч.2 ст.14.1., ч.2 ст.15.1.ч.2 ст.16.1. ФЗ №131** органы местного самоуправления муниципальных образований, помимо прямо указанных в законах вопросов, также вправе ***решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов***, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Именно к таким вопросам относятся вопросы по установлению муниципальных наград.

В данном случае необходимо иметь в виду, что эти вопросы должны финансироваться исключительно ***за счет доходов местных бюджетов***, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Если собственные доходы местного бюджета соответствующего муниципального образования позволяют нести подобные расходы, то препятствий к установлению (учреждению) наград этим муниципальным образованием не имеется.

Частью 1 ст. 44 ФЗ №131 предусмотрено, что уставом муниципального образования, в том числе, должны определяться:

наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

Часть 2 ст.44 ФЗ №131 предусматривает, что уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, уставом муниципального образования регулируются, в том числе и вопросы, указанные в ч.2 ст.14.1., ч.2 ст.15.1.ч.2 ст.16.1. ФЗ №131, а значит и о наградах муниципального образования.

При этом в уставе муниципального образования должно быть указано, к полномочиям какого органа местного самоуправления относится решение вопросов утверждения Положений о наградах муниципального образования.

Исчерпывающего перечня возможных муниципальных наград не существует. Однако, такие награды, как орден или медаль ордена, традиционно относятся к наградам за выдающиеся заслуги перед государством и входят в государственную наградную систему.

Как правило, на муниципальном уровне устанавливаются следующие виды муниципальных наград:

- почетные звания¹ (например, звание «Почетный гражданин (муниципального образования)»);
- почетные знаки² или знаки отличия (например, «За заслуги перед (муниципальным образованием)»);
- медали (встречаются редко, например, медаль Городецкого муниципального района «За приверженное служение людям», медаль «Материнство» города Орска³);
- почетные грамоты и благодарственные письма⁴ соответствующего муниципального образования;
- почетные грамоты, благодарственные письма или благодарности соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления (например, главы администрации муниципального образования);
- муниципальные премии⁵ за вклад в социально-экономическое развитие муниципального образования

¹ Звание «Почетный работник (отрасли) Аскизского района» www.askiz.org/city/mun_nagrady/?ELEMENT_ID=860

² Почётный знак «Благотворитель земли Городецкой» <https://gorodets-adm.ru/index.php/munitsipalnye-nagrady/30-territorialnye-organy/politsiya/756-yunyj-ispektor-gibdd>

Знак отличия "За многолетний безупречный труд и службу Аскизскому району" www.askiz.org/city/mun_nagrady/?ELEMENT_ID=860

Знак отличия муниципального образования «Приморский муниципальный район» «Отличник муниципальной службы Приморского района», Знак отличия главы муниципального образования «Приморский муниципальный район» «За успехи в учении в школе искусств» https://www.primadm.ru/general/polozh_nagrad.php

³ Положение о муниципальных наградах города Орска <https://pandia.ru/text/78/300/42933.php>

⁴ Благодарственное письмо Земского собрания Городецкого муниципального района <https://gorodets-adm.ru/index.php/munitsipalnye-nagrady/30-territorialnye-organy/politsiya/756-yunyj-ispektor-gibdd>

⁵ Премия муниципального образования Аскизский район www.askiz.org/city/mun_nagrady/?ELEMENT_ID=860

Встречаются также дипломы⁶, памятные адреса, занесение на «Доску Почета» и другие награды, которые муниципальные образования включают в состав своих наградных систем.

Оформляются муниципальные награды могут в виде плакеток, нагрудных и шейных знаков, франных значков, бумажных носителей и пр.

Таким образом, муниципальные образования вправе самостоятельно определять наименование, состав, внешний вид, условия оформления и вручения муниципальных наград.

Указанные награды **в соответствии с муниципальными правовыми актами об их установлении (учреждении) могут** иметь как простой, так и сложный статус (статут), то есть помимо вручения символического выражения самой награды (плакетки, значка, знака, оформленного в установленном порядке бумажного носителя) **сопровождаться вручением ценных подарков, установлением дополнительных социальных гарантий для обладателей муниципальных наград⁷ или предусматривать денежные выплаты⁸, как единовременные, так и регулярные.**

Наименование денежного сопровождения награды может в соответствии с Положением о соответствующей награде называться по-разному: премия, выплата, единовременное муниципальное пособие⁹, денежная сумма.

При этом понятие «премия», используемое в данном случае, как в качестве самостоятельной муниципальной награды, так и в качестве денежного сопровождения муниципальной награды (как и иные виды денежного сопровождения муниципальной награды), никакого отношения к вознаграждению в связи с трудовыми отношениями не имеет.

Анализ судебной практики города Красноярск

Согласно представлению прокурора города Красноярск от 16.10.2017г. № 86-01- 2017 было проанализировано соблюдение требований законодательства о противодействии коррупции при поощрении **государственных, муниципальных служащих** денежной премией в размере 5000 рублей одновременно с награждением их Почетной грамотой Красноярского городского Совета депутатов и установлено, что такие действия Красноярского городского Совета депутатов противоречат положениям пункта 7 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее ФЗ №273).

⁶ Диплом «Меценат года» Главы администрации муниципального образования «Мелекесский район» Ульяновской области

⁷ Пункт 1.4. Положения о муниципальных наградах города Орск: Лица, удостоенные муниципальных наград, пользуются льготами и преимуществами в порядке и случаях, установленных решением Орского городского Совета депутатов. tnu.podelise.ru/docs/index-206944.html

⁸ П.11 Положения о знаке отличия главы муниципального образования «Приморский муниципальный район» «За успехи в учении в школе искусств» https://www.primadm.ru/general/polozh_nagrada.php

⁹ П. 11 Положения О Почетной грамоте муниципального образования «Приморский муниципальный район» «За материнство» https://www.primadm.ru/general/polozh_nagrada.php

Однако норма пункта 7 части 3 статьи 12.1 ФЗ №273 предусматривает, что **лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе**, не вправе: получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц.

Таким образом, никакого отношения к государственным и муниципальным служащим данная норма не имеет. Однако в представлении далее речь идет исключительно о конкретных государственных и муниципальных служащих, которые получили указанную премию вместе с Почетной грамотой Красноярского городского Совета депутатов.

В этом же представлении прокурор города Красноярска усматривает в указанных действиях Красноярского городского Совета депутатов еще и нарушение статей 1 (основные понятия), пунктов 2,6 статьи 3 (основные принципы противодействия коррупции), статьи 6 ФЗ №273 (меры по профилактике коррупции). Особо выделено нарушение такой меры по профилактике коррупции, как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

ФЗ №273 не предусматривает конкретных мероприятий, форм воспитательной, разъяснительной или иной деятельности по реализации данной меры по профилактике коррупции. Однако, **публичная демонстрация положительных примеров добросовестного служения государственных и муниципальных служащих интересам государства, региона, муниципального образования и является одним из эффективных способов формирования нетерпимости к коррупционному поведению** (причем как у граждан, так и у самих государственных и муниципальных служащих).

Вывод прокурора города Красноярска о том, что действующее законодательство предусматривает возможность получения государственными и муниципальными служащими поощрения в виде денежного вознаграждения только по инициативе работодателя за счет фонда оплаты труда соответствующего работодателя, в контексте, придаваемом прокурором, не соответствует действительности.

Во-первых, в понятие «денежное вознаграждение», судя по приведенным в протесте аргументам, прокурор относит все виды возможных выплат: и законное денежное содержание государственного (муниципального) служащего, и выплаты за коррупционные действия лиц, замещающих муниципальные должности (п.7 ч.3 ст.12.1 ФЗ №273), и выплаты к муниципальным наградам. Между тем, все они имеют совершенно разную правовую природу (запрещенные, разрешенные), а, следовательно, и разные возможности для их использования (запрещено или разрешено)

Во-вторых, законным «денежным вознаграждением», прокурор считает только вознаграждение, получаемое в связи с трудовыми отношениями.

В-третьих, непосредственно перед указанным выводом прокурор города Красноярск ссылается на положения Закона Красноярского края от 24.02.2008г. №5-1565 «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае» о том, что согласно ч.3 ст.11 за особые заслуги при исполнении муниципальным служащим своих обязанностей он может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации, Красноярского края, муниципальными наградами в соответствии с правовыми актами, определяющими статус этих наград.

Таким образом, никаких конкретных видов муниципальных наград для города Красноярск федеральными и региональными законами не предусмотрено, как и запретов на установление каких-либо видов муниципальных наград, включая награды в виде денежных выплат или награды, сопровождаемые денежными выплатами. Наоборот, указанной нормой муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно на основании муниципальных правовых актов определять виды и состав муниципальных наград.

Как уже отмечалось, в ФЗ №273 (о противодействии коррупции) никаких ограничений по поводу получения каких-либо денежных вознаграждений государственными и муниципальными служащим не установлено. Однако в отношении них действуют специальные законы, регулирующие особенности прохождения каждого из указанных видов службы.

Запрет, установленный пунктом 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и пунктом 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: *получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения)*, относится к ограничительным мерам, связанным с особым статусом указанных лиц, с целью максимального исключения возможности влияния третьих лиц на добросовестное, объективное и качественное исполнение ими своих должностных обязанностей в интересах этих третьих лиц.

Указанные «вознаграждения», действительно, являются незаконными, не предусмотренными какими-либо правовыми актами, осуществляются тайно без привлечения лишнего внимания со стороны общественности, их не делают достоянием гласности именно ввиду их противоправного содержания. Получение данных вознаграждений связано с оказанием государственным или муниципальным служащим каких-либо услуг или оказания помощи с использованием своих должностных обязанностей конкретному физическому лицу либо организации, которые его и «вознаграждают».

Награды же муниципального образования относятся к мерам публичного признания и поощрения. Присваиваются и вручаются на основании муниципальных правовых актов, в пределах компетенции соответствующих органов местного самоуправления, публично (открыто), как правило, в атмосфере торжественности и с освещением в средствах массовой информации.

Награды вручаются гражданам (независимо от их должностного положения и статуса) за значительный вклад в социально-экономическое развитие муниципального образования, в развитие какой-либо отрасли муниципального хозяйства, за деятельность, направленную на обеспечение благополучия и процветания муниципального образования, которые невозможны без добросовестного выполнения должностных (служебных, трудовых обязанностей) лицом, представленным к награждению.

В связи с этим, наличие в Сведениях о награждаемом (в наградном листе) информации о его трудовой деятельности, профессиональных достижениях являются одной из обязательных составляющих, характеризующих заслуги данного человека перед муниципальным образованием.

Таким образом, различия в этих «денежных вознаграждениях» огромны. И смешивать их ни в коем случае нельзя.

ФЗ №273 содержит не только меры, связанные с возложением на государственных и муниципальных служащих дополнительных ограничений, запретов, обязанностей, но и не запрещает предусматривать в качестве мер по профилактике правонарушений среди государственных и муниципальных служащих их публичные поощрения. Таким образом, награды муниципального образования являются не только законной формой общественного признания заслуг конкретного жителя данной территории, но и одной из мер по профилактике коррупционных правонарушений.

Решение суда первой инстанции, вынесенное в пользу Красноярского городского Совета депутатов, было отменено апелляционной инстанцией, подтвердившей законность требований прокурора.

При этом суд первой инстанции подробно в ходе судебного процесса выяснил все обстоятельства дела, связанные с полномочиями органов местного самоуправления по установлению муниципальных наград, статусом государственных и муниципальных служащих, возможностью получения ими Почетной грамоты с денежной выплатой, наряду с другими гражданами муниципального образования, и иные обстоятельства, имеющие значение по данному делу.

Однако апелляционная инстанция, по сути, сосредоточилась только на анализе полномочий прокурора в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре РФ» и опровержении выводов суда первой инстанции о нарушении прокурором города Красноярска требований указанного закона, поскольку представление прокурора, являясь актом принудительного и властно-распорядительного характера, не содержит конкретные меры устранения нарушений закона, а коррупциогенные факторы, выявленные в муниципальных нормативных правовых актах по результатам антикоррупционной экспертизы, устраняются путем направления в соответствующий орган местного самоуправления не представления прокурора, а требования об изменении нормативного правового акта.

Апелляционная инстанция¹⁰ пришла к выводу о праве прокурора самостоятельно выбирать способ реагирования на нарушения закона, а также о том,

¹⁰ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 23 апреля 2018 года

что прокурором установлен факт нарушения (пункта 7 части 3 ст.12.1 ФЗ №273, пункта 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и пунктом 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») в части премирования государственных и муниципальных служащих, и в связи с этим прокурор правомерно внес представление в Красноярский городской Совет депутатов, **поскольку предусмотренному запрету для государственных и муниципальных служащих на получение денежных поощрений (премий) от юридических и физических лиц, корреспондирует запрет для данных лиц по вручению государственным и муниципальным служащим денежных поощрений (премий).**

Данный вывод не только содержит вольный «пересказ» положений указанных законов, использование не предусмотренных ими терминов, но и вымышленные запреты для представительного органа муниципального образования, не имеющие, к тому же, к рассматриваемому вопросу никакого отношения.

Указанное апелляционное определение подлежало обжалованию в кассационном порядке, как принятое с грубым нарушением норм материального права. К сожалению, информации о дальнейшем обжаловании апелляционного определения не имеется, поэтому можно исходить только из того факта, что решение, запрещающее выплачивать государственным и муниципальным служащим к Почетной грамоте Красноярского городского Совета депутатов денежное поощрение (премию), то есть денежное поощрение в виде премии, вступило в законную силу. Сроки для его обжалования истекли.

В связи с этим, возможно изменение наименования сопровождающей Почетную грамоту Красноярского городского Совета депутатов денежной выплаты с целью исключения слова «премия». Так как другие денежные выплаты указанным решением не запрещены!